

L'AJUSTEMENT STRUCTUREL AU GHANA

Eléments de bilan macro-économique

Denis COGNEAU

JUIN 1992

INTRODUCTION: *le Ghana donné en exemple à ses voisins d'Afrique.*

Dans le Rapport sur le développement dans le monde 1990, la Banque Mondiale décerne au Ghana plusieurs citations de réussite en matière de politique économique:

"(...) son évolution depuis le milieu des années 80 témoigne de ce que peut une action des pouvoirs publics bien inspirée. (...) le Ghana a choisi une démarche tout à fait conforme à la stratégie de développement préconisée ici"(1).

Les motifs de satisfaction présentés dans le Rapport consistent en un tableau et deux graphiques. Le tableau présente les valeurs moyennes de différentes variables sur les deux périodes: 1980-1984 et 1985-1988(2). Le Ghana est en effet entré en ajustement en 1983 (voir ci-dessous). Les deux graphiques comparent l'évolution du Ghana et de l'Afrique subsaharienne depuis 1981 quant à la consommation privée par habitant d'une part et le pouvoir d'achat agricole par habitant d'autre part.

Cette dernière variable est mesurée par la valeur ajoutée nominale de l'agriculture par habitant des zones rurales, déflatée de l'indice des prix à la consommation. L'indicateur fait abstraction de la manière dont est distribuée cette valeur ajoutée. Un article récent tente justement d'évaluer l'impact des PAS sur le revenu des petits paysans en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Malawi, à Madagascar, et en Tanzanie. Les données du Living Standard Survey de 1987-1988 sont mobilisées, et un modèle microéconomique est utilisé. Les résultats surprennent les auteurs de l'article parce qu'ils montrent une détérioration du revenu réel des paysans à bas revenus depuis 1984(3).

Le premier graphique pose un autre problème: à partir des chiffres du World Data, on n'obtient pas du tout le même graphique!(4). En dollars constants, la chute de la consommation privée par habitant du Ghana est effectivement enrayée à partir de 1984, contrairement à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, mais elle ne croît qu'entre 1987 et 1988 sans retrouver encore son niveau de 1981. La chute enregistrée en 1982 a été si forte (elle fait partie des raisons qui ont poussé au coup d'état de 1982) qu'il paraît prématuré de conclure à un redémarrage durable.

La première partie de cette courte note fixera quelques points de repères historiques et examinera l'évolution macro-économique du Ghana depuis l'Indépendance. La seconde partie centrera les analyses sur la période d'ajustement (1983-1989).

(1): Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1990*, Washington. Pp. 129 et 130. Le FMI n'avait pas attendu longtemps pour accorder son satisfecit puisque dans son Bulletin de décembre 1987, à la suite de la signature d'un second accord élargi de crédit en novembre, on lit déjà: "Le Ghana a déjà réalisé des progrès remarquables dans la voie de la viabilité intérieure et extérieure. La stratégie de croissance économique dans la période à venir devrait donner vraisemblablement une assise solide à un redressement continu à moyen terme".

(2): Taux de croissance moyen du PIB, de la consommation privée et du pouvoir d'achat agricole par habitant, parts dans le PIB de l'investissement fixe, du déficit budgétaire et des apports d'aide étrangère, enfin taux de change effectif réel et prime du marché parallèle de devises.

(3): Sahn (David E.), Sarris (A.), *Structural Adjustment and the Welfare of Rural Smallholders: A Comparative Analysis from Sub-Saharan Africa*, *World Bank Review*, Vol. 5, N° 2, 1991. L'indice retenu serait passé de 100 en 1984 à 89,1 en 1988 en zone de forêt, à 88,0 en zone de savane. Les années 1985-1988 ne sont pourtant pas répertoriées comme des années de sécheresse.

(4): Voir ci-contre. La série utilisée dans le Rapport sur le développement dans le monde est peut-être différente. Lors des changements de base annuelle, les décalages entre le PIB distribué par secteur et le PIB éclaté en composantes de la demande sont affectés à la consommation privée.

Dans le livre *Politiques de change et ajustement en Afrique*⁽⁵⁾, le Ghana semble faire exception, en tant qu'exemple de dévaluations réussies:

"Au Ghana, les dévaluations auraient eu des retombées sociales bénéfiques par l'entremise de la hausse des prix en réduisant la nécessité pour les petits paysans engagés dans la production cacaoyère de recourir aux marchés parallèles et donc de pouvoir mieux valoriser leurs produits. En ville, les pauvres auraient également tiré profit de la dépréciation du change, qui aurait découragé le marché noir des biens de consommation. En permettant surtout l'accroissement des recettes de l'Etat sur les exportations de cacao et le produit des taxes sur l'or, les dévaluations du cédî auraient facilité le maintien des programmes publics de santé et d'éducation" (p. 167).

(...) "Le Ghana est, on l'a vu, l'un des pays africains à être parvenu à échapper au danger de la crise sociale et politique en utilisant de manière judicieuse la bonification du change sur le cacao et l'or pour accroître les dépenses à caractère social, sans jamais menacer l'équilibre budgétaire. Mais cet exemple est pratiquement unique" (p. 173).

De cet autre point de vue encore donc, le Ghana, outre la réussite de sa politique de stabilisation, serait parvenu à éviter "l'ajustement par le bas", comme veulent également le montrer les deux graphiques du rapport de la Banque Mondiale.

Ces conséquences, présumées vertueuses, de l'ajustement par dévaluation sur la répartition des revenus au Ghana, sont contestées par d'autres auteurs, comme E. Hutchful⁽⁶⁾:

"While it is true that the initial devaluations squeezed rentier incomes and prevented free market prices from rising proportionately this was no longer the case with subsequent devaluations, such as those in 1986, where prices did rise substantially. (...) While there is much justification for it, the extension of 'cost recovery' to basic government services – involving tariff increases on the magnitude of 500–1000 per cent for power and 1500 for hospital care in 1983 alone and regular and proportionate increases since then – has threatened to cut off the poorer strata from these services".

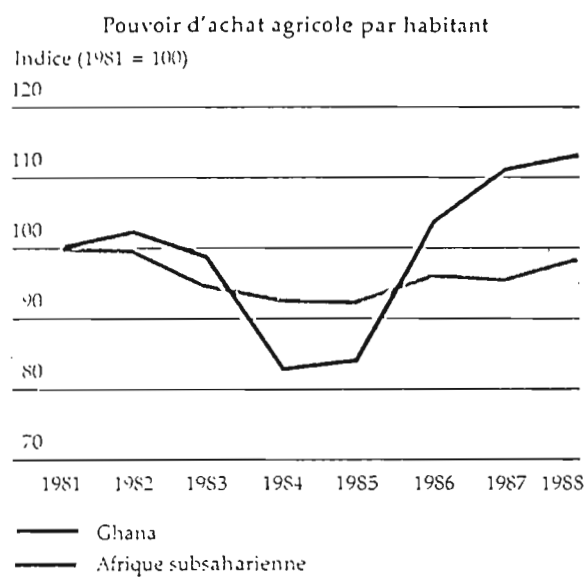
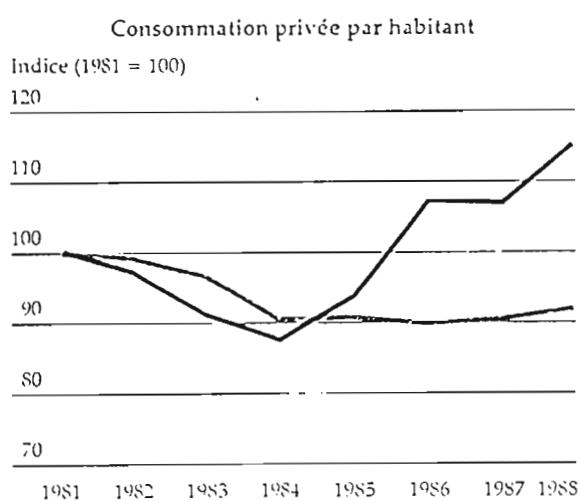
(5): Akanni (A. H.), Assidon (E.), Jacquemot (P.), Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1988.

(6): Hutchful (E.), *From 'Revolution' to Monetarism: The Economics and Politics of the Adjustment Programme in Ghana*, in Campbell (B.K.) & Loxley (J.) (Ed.), *Structural Adjustment in Africa*, Mac Millan, 1989. Pp. 92–131.

UN PROBLEME DE SOURCES?

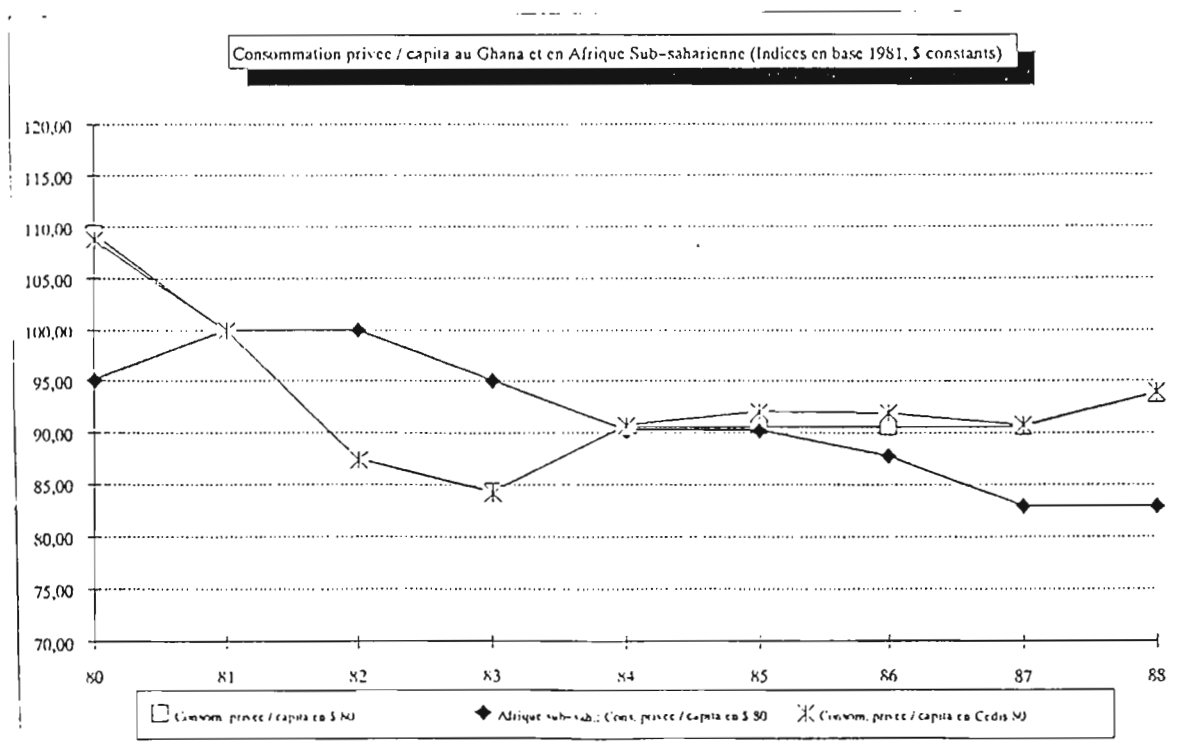
Les graphiques du *Rapport sur le développement dans le monde 1990*:

Figure 7.5 Consommation et pouvoir d'achat agricole en Afrique subsaharienne et au Ghana



Note : La consommation privée par habitant se calcule sur la base de la population totale; le pouvoir d'achat agricole se calcule sur la base de la population rurale.

Le graphique obtenu à partir des données des *World Tables*:



Le Ghana et la Côte d'Ivoire.

Population (1988): 14 millions.
Superficie: 239.000 km²
PNB/hab. (1988): 400 \$.

Le Ghana est moins étendu que son voisin la Côte d'Ivoire mais un peu plus peuplé, et sa population croît aussi plus vite. Jusqu'au début des années 70, les deux pays se ressemblaient aussi du point de vue du PNB par habitant: 270 \$ chacun en 1971. Puis la croissance ivoirienne a laissé loin derrière le Ghana, la différence en 1988 étant de 340 \$(7).

Les deux pays sont deux des plus gros exportateurs de cacao. La Côte d'Ivoire est le premier exportateur détenant 34% du marché en 1989, le Ghana est le troisième avec 13% derrière le Brésil (14%)(8). Mais les exportations de la Côte d'Ivoire sont un peu plus diversifiées que celles du Ghana, dont le cacao constituait encore 52,5% de la valeur en 1988, malgré la chute des cours, à côté du bois et de l'or.

On peut également signaler "l'intégration informelle" des deux économies, constatée avant les dévaluations du cédî et le relèvement des prix-producteur du cacao au Ghana, et consistant en flux clandestins de fèves de cacao du Ghana vers la Côte d'Ivoire et en flux de biens de consommation manufacturés dans l'autre sens (9).

PREMIERE PARTIE: *Petite chronique de la politique macro-économique du Ghana*(10).

1. *De l'Indépendance à l'Ajustement.*

*1957-1966: La période post-coloniale
sous Kwame Nkrumah.*

1957: Indépendance. Le pays était réputé pour avoir le niveau de revenu par tête le plus élevé d'Afrique subsaharienne et était le premier producteur mondial de cacao (37% du marché en 1960). Il ne comptait alors que 5 millions d'habitants. Politique de substitution aux importations pour promouvoir un secteur manufacturier qui serait passé de 1,5% du PIB en 1957 à 10% en 1966.

Dès 1960, un fort déficit budgétaire apparaît ainsi qu'une inflation qui s'accélérera pour atteindre 25,5% en 1964-65. En 1962, sont mises en place les premières restrictions quantitatives (RQ) à l'importation, sous l'effet de la fonte des réserves de change (estimées à 450 millions de \$ en 1960, et à 50 millions en 1965). Malgré l'accroissement considérable de la production de cacao (doublement en volume sur la période), la baisse du prix mondial du

(7): Si bien qu'il paraît tendancieux de comparer les salaires des fonctionnaires en Côte d'Ivoire et au Ghana, et de plus avec la parité cédî/\$ la plus basse jamais enregistrée, pour conclure à l'énormité du coût du travail ivoirien, comme l'affirment certaines études sur l'ajustement en termes réels qui serait nécessaire en Côte d'Ivoire.

(8): En 1975 comme en 1960 et 1930, le Ghana était le premier producteur de cacao, avec successivement 43%, 37% puis 26% du marché. La menace malaisienne se profile toutefois à l'horizon. Cf. Min. de la Coopération et du Développement, *Compétitivité du cacao africain*, Paris, 1990.

(9): Déterminant conjointement un taux de change parallèle cédî/Fcfa très supérieur au taux officiel. Cf. Azam (J.-P.) & Besley (T.), *General Equilibrium with Parallel Markets for Goods and Foreign Exchange: Theory and Application to Ghana*, *World Development*, Vol. 17, N°12, 1989. Les auteurs testent un modèle de détermination simultanée du taux de change parallèle cédî/Fcfa et de l'indice des prix à la consommation ghanéen sur des données mensuelles de 1982-1983.

(10): Sources: Huichful (E.), op. cit.; Verlet (M.), *Le FMI, les politiques d'ajustement structurel et la problématique Population / Ressources, l'expérience du Ghana in Les spectres de Malthus*, EDI-ORSTOM-CEPED, Paris, 1991.

cacao jusqu'en 1965 limite la hausse des recettes d'exportation. Les RQ portent principalement sur les biens de consommation. Ainsi dans la période sous revue, la part des biens de consommation dans les importations en valeur passerait de 57% à 31%, celle des biens d'équipement de 13% à 31%. Les RQ entraînent à leur tour la mise en place d'un contrôle des prix sur les biens ayant un contenu important en importations. L'inflation ralentit après 1964-65 jusqu'en 1971-72.

Mais ces mesures ne suffisent pas à éviter une grave crise de balance des paiements en 1966, alors que les recettes d'exportations de cacao chutent de 48% pour la campagne 65-66. A la fin de la période un endettement extérieur de 500 millions de \$ aurait été contracté.

1966: Coup d'état de militaires et d'officiers de police réunis dans le Conseil National de la Libération dirigé par le général Ankrah qui gouverne jusqu'en 1968.

1966-1972: Négociations de la dette et stabilisation. (11)

1966-1968: Gouvernement militaire du général Ankrah.

Premières réunions de rééchelonnement de la dette et donc première intervention de stabilisation du FMI. Première dévaluation du cedi en 1967, de 1,4 à 0,98 dollars.

1969-1972: Gouvernement civil du Dr Busia.

Maintien des RQ, avec un assouplissement par des "Special Unnumbered Licenses" qui laissent la liberté d'importer à des négociants privés. Avec la dévaluation et la reprise des cours du cacao, le prix réel au producteur s'élève ainsi que les recettes d'exportations qui atteignent un maximum local en 68-69 (340 millions \$). Accroissement du PNB/tête en termes réels. Nouveaux allègements de la dette négociés en 1970.

Mais entre 1969 et 1971, se produit une nouvelle baisse des cours du cacao, qui incite à une nouvelle dévaluation du cedi en 1971. Le volume des importations chute lui aussi drastiquement de moitié entre 1970 et 1972, de 15% du PIB à 7%. Seconde intervention du FMI en décembre 1971, dévaluation de 44%, libéralisation du change et des importations.

Janvier 1972: Coup d'état du Conseil National de la Rédemption dirigé par le colonel Acheampong.

1972-1983: Le déclin.

1972-1978: Gouvernement militaire d'Acheampong.

Retour à une politique de substitution des importations, fortes RQ sur les importations de biens de consommation qui maintiendront les importations à moins de 12% du PIB sur toute la période. Par rapport à 1972, les importations reprennent néanmoins un peu à partir de 1973.

La répudiation unilatérale d'une partie de la dette est décidée en 1972 (avec réévaluation officielle du cedi), elle amènera de nombreuses banques occidentales à refuser tout crédit au pays jusqu'au PAS de 1983-84. Cependant, le Ghana obtient un réaménagement de sa dette en 1974.

Jusqu'en 1974, la hausse des cours mondiaux du cacao stimule la croissance. En revanche à partir de 1975, le Ghana entre dans une crise profonde. La hausse des prix du pétrole fait passer les importations de pétrole de 7% de la valeur des exportations en 1973 à 50% en 1981. Les sécheresses à partir de 1976, la baisse des prix réels payés aux producteurs de cacao, qui entraîne l'augmentation de la contrebande (compte-tenu du différentiel de prix avec la Côte d'Ivoire), la dégradation des infrastructures, et la chute de la quantité d'intrants

(11): A partir de 1968, les commentaires macro-économiques s'appuient sur les graphiques en Annexe.

disponibles s'associent pour faire chuter le volume d'exportations de cacao, même si les recettes diminuent moins grâce au boom des cours. La capacité d'importation se réduit progressivement, et le volume des importations chute brutalement entre 1977 et 1979 puis entre 1981 et 1982. Sur la période 1974–1983, les exportations et les importations de biens et services auront chuté en moyenne de 11%–12% par an. Ainsi le Ghana n'aura même pas connu le boom cacaoyer qui a tant marqué l'économie de la Côte d'Ivoire.

Entre 1975–76 et 1981–82 enfin, le déficit public s'accroîtra de 690% en termes courants sous l'effet d'une augmentation des dépenses de 615% (distribution de salaires principalement, tandis que les dépenses d'investissement se voient réduites de 35 à 10% du budget). Faute de financements extérieurs le déficit est financé par émission monétaire et renforce l'inflation. Celle-ci sera toujours supérieure à 20% par an à partir de 1974 jusqu'à maintenant, dépassant les 40% chaque année sur la toute la sous-période 1976–1981, s'envolant même à près de 120% en 1977 et en 1981. L'indice des prix au consommateur passe d'une base 100 en 1977 à 868,7 en 1981.

1978–1979: Prise du pouvoir par le général Akuffo. Tentative de changement de politique avec une dévaluation du cedi en 1978, négociée dans le cadre d'un nouveau plan de stabilisation avec le FMI. La hausse des prix réels aux producteurs entraîne une hausse des exportations de cacao et le redémarrage du PNB/tête, pour une courte durée (deux campagnes).

1979: Premier coup d'état du Lieutenant Rawlings. Puis élection d'un président (Dr Liman) et d'un gouvernement civils pour les années 1979–1981 (Troisième République).

A partir de 1980 les cours du cacao s'orientent à la baisse; l'indice du prix des exportations baisse d'environ 30% entre 1980 et 1982. Une nouvelle dévaluation est décidée en 1981 qui entraîne une inflation de près de 120% en moyenne la même année. Les salaires réels auraient décri de 69% (cf. E. Hutchful) de 1976 à 1980, et valu en 1982 17% de leur niveau de 1975. La pénurie en biens importés est sévère (voir ci-dessus; entre 1977 et 1982 les importations en volume auront décri de 180%).

31 décembre 1981: Coup d'état nationaliste et populiste du Provisional National Defense Council, sous la direction du Lieutenant Rawlings. Mise en place des People Defense Committees (PDC), comités populaires anti-fraude, et de People's Shop pour le contrôle des prix. Chasse aux profiteurs (kalabule) privés ou publics, et apparition d'un fort courant syndical au sein des Worker's Defense Committees (WDC). Nationalisation partielle des banques étrangères et gel des dépôts bancaires.

Mais l'économie ghanéenne est au plus bas depuis l'indépendance, érodée par sept ans de forte inflation et de chute de l'investissement (–9,25% en moyenne par an entre 1974 et 1983, tandis que le PIB a décri de –2,45%). Tout d'abord le PNDC conçoit pour 1982 un programme de réorganisation financière autonome. Cependant les années 1982 et 1983 restent politiquement troublées par trois tentatives de coup d'état (nov. 82, fev. 83, juin 83); en outre, le Nigéria expulse alors un million de ghanéens et déclenche un embargo sur le pétrole. Enfin, la sécheresse et des feux de brousse ont détruit une partie de la production de cacao et entraîné des situations de famine. En 1983, les réserves de change ne représentent plus que 3,2 semaines d'importations. Les achats de cacao sont descendus au-dessous de 200 000 tonnes, c'est-à-dire la moitié de leur niveau des années 60. Le gouvernement est contraint de négocier avec le FMI un programme d'ajustement qui est présenté dans le budget d'avril 1983.

2. *L'Ajustement.*

La reprise en main (1983–84)

Avril 1983: Présentation du budget et du plan de redressement économique négocié avec le FMI et la Banque Mondiale, consistant en une année (1983) de stabilisation et un programme de trois ans (1984–86), l'Economic Recovery Programme (ERP):

- Export Rehabilitation Project pour le cacao, le bois et l'or, appuyé par la Banque Mondiale.
- relèvement du prix payé aux producteurs de cacao par le Cocobod de 12 cédis à 20 cédis par kg.
- dévaluation massive du cedi avec un système de bonus à l'exportation et de surtaxes à l'importation, donc un taux de change multiple.
- augmentations de 100% du prix du pétrole, jusqu'à 1500% des soins médicaux, et jusqu'à 400% du prix de la viande et des biens de consommation courante.
- augmentation du salaire de base de 12 à 21 cédis par jour.

Octobre 1983: Décision d'abolir le système de taux de change multiples jugé trop lourd à gérer par la Banque Mondiale. L'unification des taux de change se fera en plusieurs étapes et sera parachevée en 1988⁽¹²⁾.

La Banque Mondiale obtient ensuite que le PNDC libère les dépôts bancaires et assure publiquement leur confidentialité et leur sécurité. La Standard Chartered Bank qui accorde en 1984 un prêt de 50 millions de £, obtient également le renoncement progressif à la nationalisation partielle des banques.

La Banque Mondiale demandera et obtiendra enfin le retour à leurs propriétaires des biens saisis lors des campagnes anti-corruption lancées par J. Rawlings en 1979, la libéralisation du commerce et de la distribution, par une remise en cause des People's Shops, enfin l'arrêt des actions des PDC et WDC dans les entreprises.

Finalement l'ERP se transforme à partir de 1984 en une reprise en main intégrale de la politique économique par le FMI et la Banque Mondiale.

Un nouvel accord élargi de crédit et un nouvel accord au titre de la facilité d'ajustement structurel seront donc signés en novembre 1987 (pour courir jusqu'en novembre 1990).

Les réformes (1984–1990)

On retrouve les axes classiques des PAS dans le cadre d'un ajustement avec dévaluation. La particularité du Ghana réside sans doute dans le caractère massif et continu (auto-entretenu?) des dévaluations opérées.

– Dévaluations et réformes des prix.

Le taux officiel passe de 2,75 cédis pour 1 \$ en 1982 à 270 cédis pour 1 \$ en 1989 en valeur moyenne. L'unification des taux est presque complète en 1986, et définitive en 1988⁽¹³⁾. La valeur du cedi a donc été presque divisée par dix en 5 ans (perte de 98%).

Le contrôle des prix est restreint.

(12): Dans les World Datas, les deux indicateurs de la parité calculés par la Banque Mondiale, le "facteur de conversion" et le "facteur de conversion additionnel", deviennent alors égaux à 202 cédis pour 1 \$. Rappelons qu'il n'est tenu aucun compte du marché parallèle des devises dans leur calcul.

(13): La différence entre les deux facteurs de conversion de la Banque Mondiale se réduit rapidement: de 1 à 6 en 1983, elle passe à moins de 1 à 2 en 1984, puis de 50% en 1985.

Les prix nominaux payés aux producteurs de cacao sont augmentés de 12 cédis par kg pour la campagne 82/83 à 20 pour celle de 83/84, puis à 30, 57, 86, 140 et 165 pour les campagnes suivantes (84/85 à 88/89). Malgré la baisse des cours du cacao, au taux de change officiel la hausse des prix de 87/88 permettait d'atteindre 41% du prix mondial, alors que depuis 1983/84 ce ratio était resté entre 22 et 28%.

- Politique monétaire et fiscale.

Les crédits sont plafonnés strictement et les taux d'intérêts sont relevés (le taux prêteur passe de 19% en 1983 à 25,58% en 1988, le taux d'escompte de 14,5% à 26%, les taux sur dépôts de 11,5% à 16,5%).

Des débauchages importants dans le secteur public sont effectués, les tarifs des entreprises publiques relevés, l'assiette de l'impôt sur le revenu élargie.

- Réhabilitation du secteur exportateur.

Réforme du Cocoa Marketing Board (Cocobod) afin de réduire les coûts d'opération, impliquant la mise à pied de 41 000 employés (dont 25 000 seraient des "ghost workers"), et le transfert d'un certain nombre de ses fonctions au secteur privé.

Autorisation donnée à certains exportateurs de conserver pour usage propre une partie des recettes en devises, dans le secteur de l'or notamment.

Le développement des exportations de bois, d'or et de diamant est encouragé.

- Restructuration du secteur public.

Les projets de réhabilitation et des investissements d'infrastructure sont en grande partie financés par des crédits IDA et par des dons.

DEUXIEME PARTIE: L'Ajustement est-il structurel? Rétablissement et reproduction des déséquilibres.

L'élément le plus favorable du bilan des cinq ans d'ajustement entre 1984 et 1988 est bien sûr le retour à une croissance du PIB (annexe 1), de 5,5% en moyenne sur la période (et même à une croissance légère du PIB par tête).

La fin des années sombres.

Il est frappant de constater combien les taux de croissance des composantes de l'absorption sont assez voisins de ceux de la période 68/74. La période 74/83 apparaît effectivement comme une période sombre où toutes les composantes du PIB furent en chute libre, exceptées les dépenses de l'Administration (annexe 1).

La croissance du PIB apparaît tirée par l'absorption interne et par le redémarrage de l'investissement (public en grande partie) d'abord, de la consommation privée ensuite. Toutefois la croissance de l'investissement et de la consommation ne sont permises que par la capacité d'importation rétablie, grâce aux financements extérieurs retrouvés et à la croissance des exportations de cacao.

Ainsi la période sous revue se manifeste clairement comme une période de réouverture sur l'extérieur avec un taux de croissance annuel moyen de 17% des exportations et de 19%

des importations. La comparaison avec les années 68/70 peut-être répétée, du point de vue de l'ouverture sur l'extérieur, avant la chute brutale des termes de l'échange de 70-71 et le renforcement des restrictions quantitatives. En 1968 et en 1969, la part des importations dans le PIB, aux alentours de 15%, était même nettement plus élevée qu'actuellement (10%), de même que celle des exportations (15 à 17% contre 10%). Aujourd'hui l'accroissement de la part des flux commerciaux dans le PIB s'effectue cependant dans un contexte de baisse régulière des termes de l'échange.

La reprise des recettes de l'Etat.

Avec la dévaluation, l'augmentation des recettes d'exportation de la filière cacao et l'augmentation des importations en volume, les droits et taxes perçues sur les flux commerciaux et les transactions prennent une large place dans les recettes de l'Etat passant de 19% en 1982 à une moyenne de 35% depuis 1983. Une taxe sur les produits pétroliers a été instituée depuis 1986, dont la contribution au budget de 1990 s'élevait à 9,5% des recettes totales.

Néanmoins, pour l'appréciation des résultats de la politique fiscale le mode du calcul du déficit budgétaire (annexe 5) est d'une importance considérable. En effet, tels que le présentent les regroupements effectués dans le rapport du FMI de 1991⁽¹⁴⁾, celui-ci est en voie d'accroissement si l'on exclut des recettes les donc reçus de l'étranger, considérés comme des moyens de financement, et si l'on inclut les dépenses en capital financées par l'aide extérieure. L'écart entre les deux modes de calcul reflète l'apport financier croissant des bailleurs de fonds. Ces difficultés lèvent un doute sur le caractère durable de l'ajustement des finances publiques.

Cela dit, à partir de 1983, les dépenses de l'Etat recommencent de croître au rythme des recettes. Les recettes passent de moins de 6% du PIB en 1983 à environ 13% en 1987, les dépenses de 8% à environ 13%⁽¹⁵⁾.

Une relance de la production de cacao, mais une diversification réduite des exportations.

La relance de la production de cacao a donc été également réussie, par l'entremise de meilleures incitations à la production c'est-à-dire principalement une hausse du prix réel au producteur (annexe 4). Le verger était sous-utilisé et la relance a sans doute consisté en une intensification de la cueillette et peut-être de l'utilisation d'intrants, sachant qu'il faut attendre six ans environ pour qu'un arbre planté soit complètement productif.

Enfin, les problèmes devenus classiques d'un développement fondé sur l'exportation de produits agricoles, de plus non-consommés localement (à la différence du riz en Asie), ne paraissent pas avoir trouvé de solutions nouvelles au Ghana.

L'âge du verger est en moyenne très élevé, comme celui des planteurs. La moyenne d'âge atteint 35-40 ans en région Ashanti et Centrale, 15-20 ans à l'Ouest. L'état actuel du verger ne permettrait pas d'élever la production au-dessus du niveau atteint en 88/89 c'est-à-dire autour de 300 000 tonnes. Dans un contexte de surproduction mondiale et de baisse des cours, enfin face à la concurrence montante de vergers plus jeunes et plus productifs (malaisiens, indonésiens), l'érosion des recettes d'exportation est à prévoir (du moins en \$). Or le secteur exportateur ne semble pas encore en voie de diversification rapide et le cacao reste le pilier de la politique de relance des exportations⁽¹⁶⁾.

(14): Ghana: *Adjustment and Growth, 1983-91, Occasional Paper 86, FMI, 1991.*

(15): D'après Chad Leechor, in Vinod (T.) et alii, Eds., *Restructuring Economies in Distress*, chap. 15. Oxford University Press, 1991.

(16): En outre, la question se pose à propos de l'importance des revenus tirés du cacao dans le total du revenu des ménages agricoles, ou au moins de la répartition de ce revenu, comme cela a été déjà mentionné en introduction. Les données du *Living Standard Survey* de 1987-88 montrent qu'au sein du revenu agricole les cultures d'exportation ne représentent que 12% du revenu des petits paysans à bas revenu en

Il n'apparaît pas encore dans les comptes que le secteur soit devenu un moteur de la croissance, et nous manquons de données sur sa contribution au revenu des ménages.

Le développement de l'autre filière agricole d'exportation du Ghana, le bois⁽¹⁷⁾, lève déjà des menaces écologiques en zone de forêt profonde (disparition des espèces, érosion, appauvrissement des sols). Comme d'habitude, les coûts de transport et de transformation poussent à une coupe très extensive et à une récolte par contre très sélective, et les replantations se limitent bien sûr à des espèces à pousse rapide.

Une évolution très lente du paysage productif.

A côté du développement des cultures d'exportation, la production alimentaire par habitant stagne, à l'indice 100 en 1979 elle n'atteignait que les niveaux 102, puis 97, 98 et 94 sur la période 84-87, et les importations de céréales s'accroissent. Les prix relatifs de ces cultures par rapport au cacao sont de plus en plus désincitatifs pour les petits producteurs. Ainsi le rapport du prix des produits agricoles d'exportation, d'une part au prix des produits alimentaires "échangeables" (riz, maïs, arachides,...) aurait augmenté de 79% entre 1984 et 1988 en zone de forêt et de 91,5% en zone de savane, d'autre part au prix des produits alimentaires "non-échangeables" (millet, igname, patate douce, etc.) aurait augmenté de 142% et de 130% respectivement⁽¹⁸⁾. Les mauvais résultats de la production alimentaire contribuent fortement à soutenir l'inflation, comme le montre l'équation de formation des prix estimée par le FMI⁽¹⁹⁾.

En définitive, et compte-tenu des données restreintes dont nous disposons ici, le paysage productif du Ghana ne semble pas (pas encore?) beaucoup modifié par l'ajustement par rapport à la période 68/74 (annexe 2). Certes on constate une croissance très forte du secteur manufacturier, de 13% en moyenne de 1984 à 1988, qui fait qu'il représente désormais 10% du PIB alors qu'il n'en représentait plus que 0,4% en 1983. Mais il pesait déjà pour 14% en 1968 et encore 14% en 1980. Faute de données plus précises sur les filières développées, on ne peut dire s'il s'agit de l'indice d'un début d'industrialisation durable, car le développement de ce secteur reste fortement dépendant d'importations de biens d'équipement comme au moment des politiques d'import-substitution. Une nouvelle chute de la capacité d'importation pourrait compromettre ces beaux débuts. Mais aussi, une inflation résurgente et un taux de change réel s'appréciant de nouveau viendraient nuire gravement à sa compétitivité.

Le poids croissant de l'endettement.

Une autre contrainte s'est accrue de façon exponentielle depuis l'entrée en ajustement: celle de l'endettement (annexe 5). Le Ghana coupé des financements extérieurs depuis 1972 avait un service de la dette qui ne dépassait pas 10% des exports jusqu'en 1983. En 1987 ce ratio s'élevait à 40%. De même le rapport de la dette totale au PIB est passé de moins de 10% à plus de 60% en 1987. La "perfusion" financière, comme on dit, est passée d'un flacon dans une outre. Le remboursement d'une dette de cette ampleur grève forcément l'avenir à moyen-terme du pays. Et il faudrait déjà que les finances publiques et la balance extérieure soient solidement stabilisés pour imaginer l'arrêt des financements qui, ayant permis de ressourcer les réserves de change⁽²⁰⁾, ont été décisifs pour redémarrer les importations et l'investissement.

zone de forêt (1% en zone de savane). Ce revenu agricole représenterait quant à lui 57% du revenu de ces petits paysans (68% en zone de savane), appartenant aux 20% les plus pauvres de l'enquête.

(17): Les exportations de produits forestiers ont déjà dépassé le niveau de 1980 (183 300 tonnes) et cru de 98 400 t en 1982 à 269 300 t en 1986.

(18): Cf. Sahn (D.E.), Sarris (A.), op. cit., pp.272-273.

(19): Cf. FMI, 1991, op. cit., Appendix II.

(20): passées de 3 semaines d'importation à 16 en 1984 puis 27, 28, 19 et 10 de 1985 à 1988.

Comme l'admettent deux économistes de la Banque Mondiale⁽²¹⁾, il faudrait que l'épargne et l'investissement privés prennent le relai des financements extérieurs et de l'investissement public, ce qui est encore loin d'être réalisé. Le rapport du FMI reconnaît lui aussi que l'investissement privé tarde à répondre aux mesures fiscales prises en sa faveur, à l'exception des deux secteurs du cacao et de l'or.

Les dépenses sociales et la répartition du revenu.

En ce domaine, le débat est d'autant plus aigu que même les données de base font défaut. Le FMI insiste sur l'augmentation des dépenses de l'Etat en matière d'infrastructures et de redistribution.

D'après les sources officielles ghanéennes, le total des dépenses d'éducation, de santé et de sécurité sociale a cru de 2,3% du PIB en 1983 à 5,8% en 1989, et pèse pour 41,7% des dépenses de l'Etat en 1989. Il demeure qu'elles s'élevaient à 8,7% du PIB en 1975, et n'ont fait jusqu'à présent que retrouver leur niveau de 1980. Rapportée à la croissance de la population, cette amélioration peut être jugée beaucoup trop modeste. Les détracteurs de l'ajustement font remarquer que la politique poursuivie dans le même temps sous l'égide de la Banque Mondiale promeut le désengagement de l'Etat et le report de l'essentiel des charges de santé et d'éducation sur les collectivités locales et les familles ⁽²²⁾; les "bons chiffres" cités par le FMI dissimuleraient un avenir plus sombre.

D'autre part, les restructurations et privatisations en cours des 200 entreprises que compte le Ghana ont impliqué des augmentations de tarifs publics qui pèseraient lourdement selon E.Hutchful sur les catégories urbaines. Les dépenses d'infrastructures routières n'ont repris que depuis 1987, financées par les programmes internationaux. Elles sont présentées par le FMI comme une dépense permettant l'amélioration des conditions de vie dans les campagnes. Elles sont interprétées d'un autre côté comme l'avatar néo-colonial du retour en force de l'économie de rente, promu par la politique de relance des exportations traditionnelles.

L'ensemble de ces éléments, joint aux conclusions de l'étude LSS déjà citées en introduction sur la baisse du revenu réel des paysans pauvres depuis l'Ajustement, renforce la présomption d'une polarisation croissante des revenus, dont pâtiraient à la fois les pauvres des villes et des campagnes. Dans cette hypothèse, la correction du "biais urbain" des politiques passées, visée par les promoteurs de l'Ajustement, ne profiterait qu'aux propriétaires des grandes plantations de cacao. Les petits paysans ne tirent en effet qu'une portion négligeable de leur revenu monétaire du cacao (cf. *supra*).

(21): Vinod (T.) et alii, Eds., *Restructuring Economies in Distress*. Oxford University Press, 1991. Le chapitre 15: Ghana: Ending Chaos, est de Chad Leechor; voir surtout le commentaire sur le chapitre de Lyn Squire.

(22): M. Verlet, *op. cit.*, p.413. De même, les dépenses militaires sont selon les chiffres officiels en réduction, de 1% du PIB en 1985 à 0,4% en 1989; cette évolution est niée par M. Verlet.

DEPENDANCE STRUCTURELLE EN IMPORTATIONS, DEVALUATION ET INFLATION.

Le spectre des positions sur les effets de la dévaluation est déjà bien connu, allant des prévisions optimistes tirées des conditions de Marshall-Lerner-Robinson appliquées à un petit pays en économie concurrencée, à la critique dite "néo-structuraliste".

Dans le cas du petit pays, dont les termes de l'échange ne sont pas changés par la dévaluation, la "théorie" des élasticités critiques prévoit à court terme une amélioration de la balance courante (en dollars ici) et un accroissement du revenu réel national⁽²³⁾:

$$(dTb/M)/(de/e) = X/M s_x - d_m > 0$$

$$d(Y/P)/de = (dTb/de)/(s+m) > 0$$

où s_x (>0) et d_m (<0) sont les élasticités d'offre d'exportation et de demande d'importation aux prix en dollars et X/M le taux de couverture en valeur, s et m les propensions marginales à épargner et à importer. La modélisation est néanmoins excessivement simpliste; notamment, dans l'étude du pouvoir d'achat du revenu national, un bien unique regroupe les exportables et les biens domestiques.

Remarquons néanmoins que dès lors que l'élasticité de l'offre d'exportation est faible ou bien, l'amélioration en termes réels est négligeable, d'autant plus si l'on part d'un fort déficit de la balance courante.

Supposons maintenant que l'on différencie trois biens, c'est-à-dire trois prix: un prix de la production domestique non-échangée P_0 supposé fixe, un prix des exportations (non-consommées) P_x , et un prix des importations P_m ⁽²⁴⁾. Supposons en outre que les exportations dépendent du prix réel constaté par les producteurs-exportateurs: $X(P_x/P)$ et que les importations dépendent du revenu réel et du prix relatif des importations: $M(P_m/P, Y/P)$.

On obtient alors, en suivant les mêmes calculs que dans le cas évoqué précédemment et avec les mêmes notations:

$$dTb/de = (s/s+m) * (1-a)M * [X/M (s_x+m) - d_m - 1]$$

$$d(Y/P)/de = (1/s+m) * (1-a) M * [X/M (s_x+1) - d_m - 1]$$

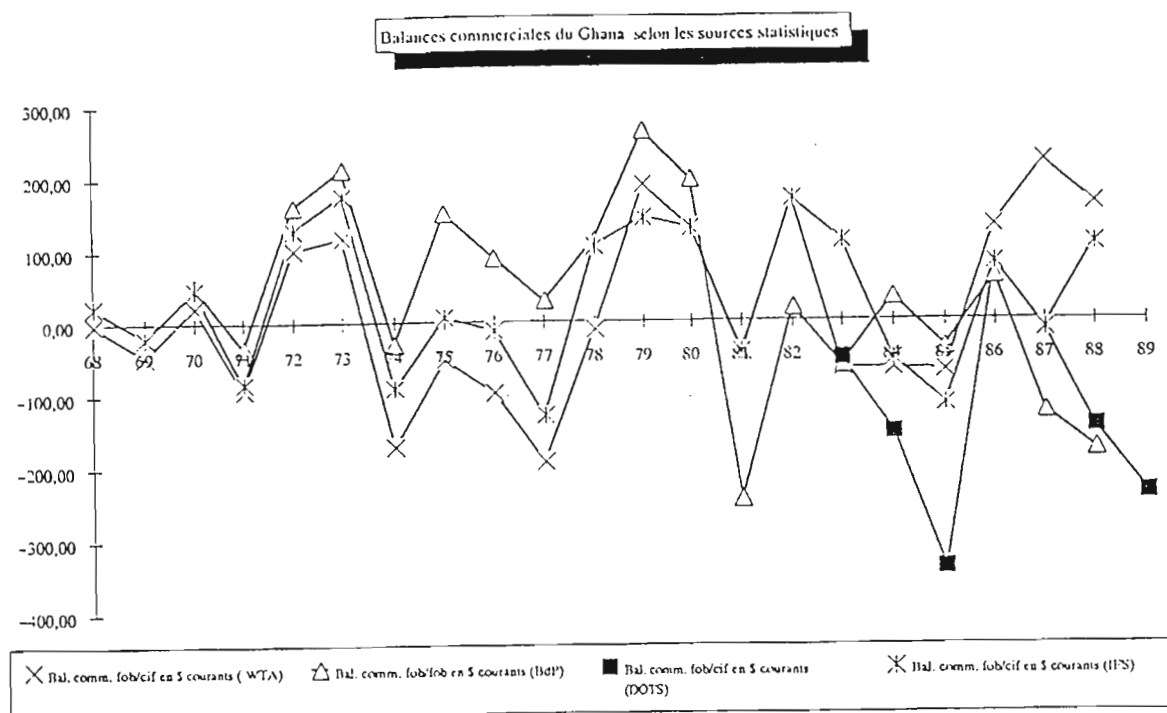
où P est le prix de l'absorption intérieure, $P=(1-a)P_0 + aP_m$.

La modélisation reste très simpliste. Dans ce cadre, les variations de la balance courante et du pouvoir d'achat national sont encore positives: il suffit pour cela que: X/M soit supérieur à $(d_m+1)/(s_x+m)$, ce qui est sans aucun doute réalisé, même si d_m est supérieur à -1 .

Comme le montre le graphique comparant les balances commerciales provenant de sources différentes, il est tout de même assez difficile de se faire une idée sûre du sens de variation des importations dans la dernière période. Ainsi en 1987, selon les séries des douanes la balance commerciale était excédentaire (même en fob/cif!), selon les séries du FMI (des Annuaire IFS et DOTS) elle était en équilibre, et selon la balance des paiements elle accusait un déficit de près de 180 millions de dollars. Les mêmes incohérences se répétaient en 1988 (quoique certaines données fussent des estimations).

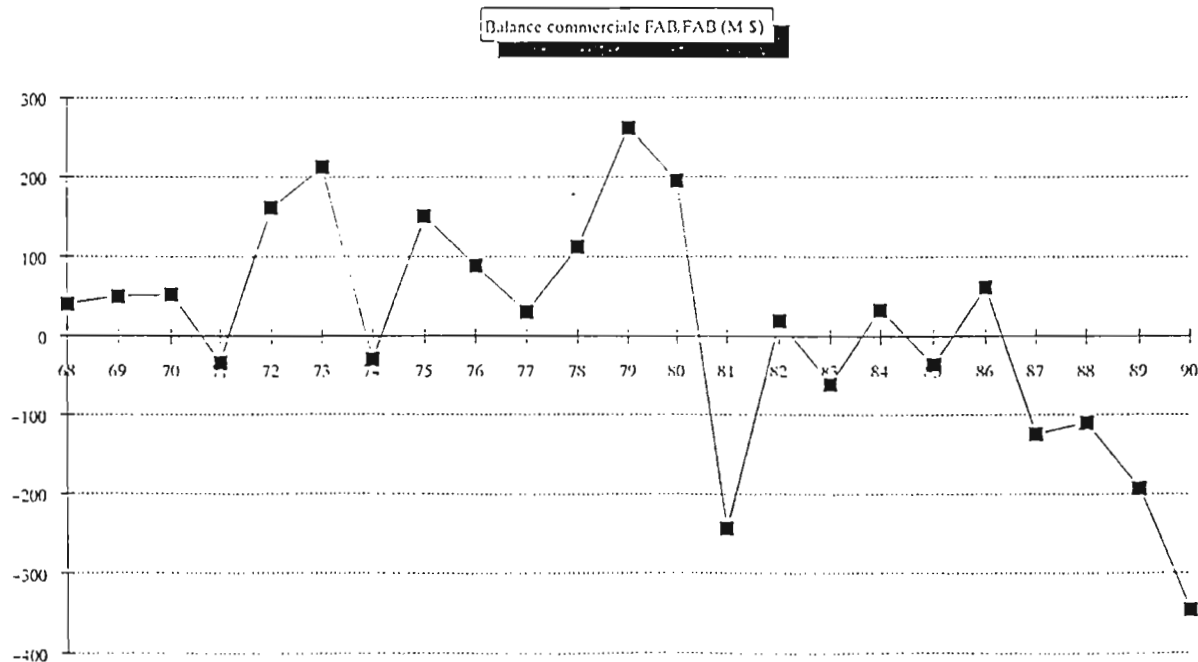
(23): Cf. Lindert (P.H.), *Economie internationale, Economica, Paris, 1986 (8^e édition)*. Les calculs figurent en Annexe 1 du livre.

(24): Prix exprimés en monnaie nationale, tandis que les prix des échangeables sont fixes en dollars.



Le moins que l'on puisse dire, c'est justement que l'on ne peut pas être sûr que la balance commerciale du Ghana soit en train de s'améliorer ou de se détériorer! Les données de la balance des paiements montrent une nette détérioration, tandis que selon celles des douanes, elle s'améliorerait.

Balance commerciale du Ghana selon la balance des paiements (les deux dernières années sont des estimations de la CCCE):



Nous avons voulu tester l'équation d'importation du Ghana et comparer l'effet de substitution provenant d'une modification du taux de change réel⁽²⁵⁾ à l'effet de demande provenant d'un accroissement du volume de la consommation ou de l'investissement. Nous avons par ailleurs ajouté le niveau des réserves de change exprimé en semaines d'importation, pour représenter le surcroît de capacité d'importation permis par l'accroissement des exportations et des financements extérieurs. Or, l'effet prix n'apparaît jamais significatif sur la période 1969/71–1987/88, non plus que l'accroissement de la consommation. Les dévaluations auraient donc eu un effet négligeable sur la croissance des importations ⁽²⁶⁾, en comparaison d'un facteur structurel: l'importation de biens d'investissement, principalement dirigée par l'investissement public. Ce résultat irait à l'encontre de l'espoir d'un rééquilibrage durable de la balance commerciale, dans le contexte de baisse des termes de l'échange que connaît aujourd'hui le Ghana. Les estimations portent toutefois pour leur plus grande part sur une période:

- où existaient des restrictions quantitatives à l'importation,
- où la capacité d'importation, faute de financements extérieurs, dépendait directement des excédents de devise dégagés à l'exportation,
- et où la majeure partie de l'investissement était public. Cependant, et en dépit de l'Ajustement, celui représenterait encore les deux-tiers de l'investissement total.

Il faut signaler en outre que l'indice de prix relatifs utilisé n'est pas suffisamment précis, il faudrait bien plutôt se rapprocher d'indices de prix de biens suffisamment substitués (biens de consommations), importés d'une part, produits localement d'autre part. Ainsi, compte-tenu de la relative stabilité de l'indice de prix des imports utilisé, c'est le rapport entre l'inflation intérieure et la parité de la monnaie qui introduit la plus grande partie de la variance. Or ce rapport a tendance à recroître depuis 1984, c'est-à-dire que l'indice des prix à la consommation (ou le déflateur du PIB, les deux indicateurs étant assez voisins) progresse plus vite que la parité entre le cedi et le dollar. Cette dernière remarque pourrait suggérer une présomption d'appréciation du taux de change réel qui serait contraire aux résultats présentés par la Banque Mondiale dans le Rapport sur le développement dans le monde de 1990. Le calcul d'un taux de change effectif réel s'impose en effet pour conclure⁽²⁷⁾. En tout état de cause, nous pouvons remarquer que le danger de l'inflation est loin d'être écarté, et chaque dévaluation le fait resurgir de manière proportionnelle (annexe 6).

(25): L'approximation du taux de change réel utilisée dans ce cas est l'indice du prix des importations en dollars, multiplié par le facteur de conversion additionnel, rapporté au déflateur du PIB.

(26): Faut-il penser que les flux d'importation sont temporairement gonflés du retour dans les circuits officiels d'importations jusqu'alors réalisées dans le cadre des échanges transfrontaliers avec la Côte d'Ivoire?

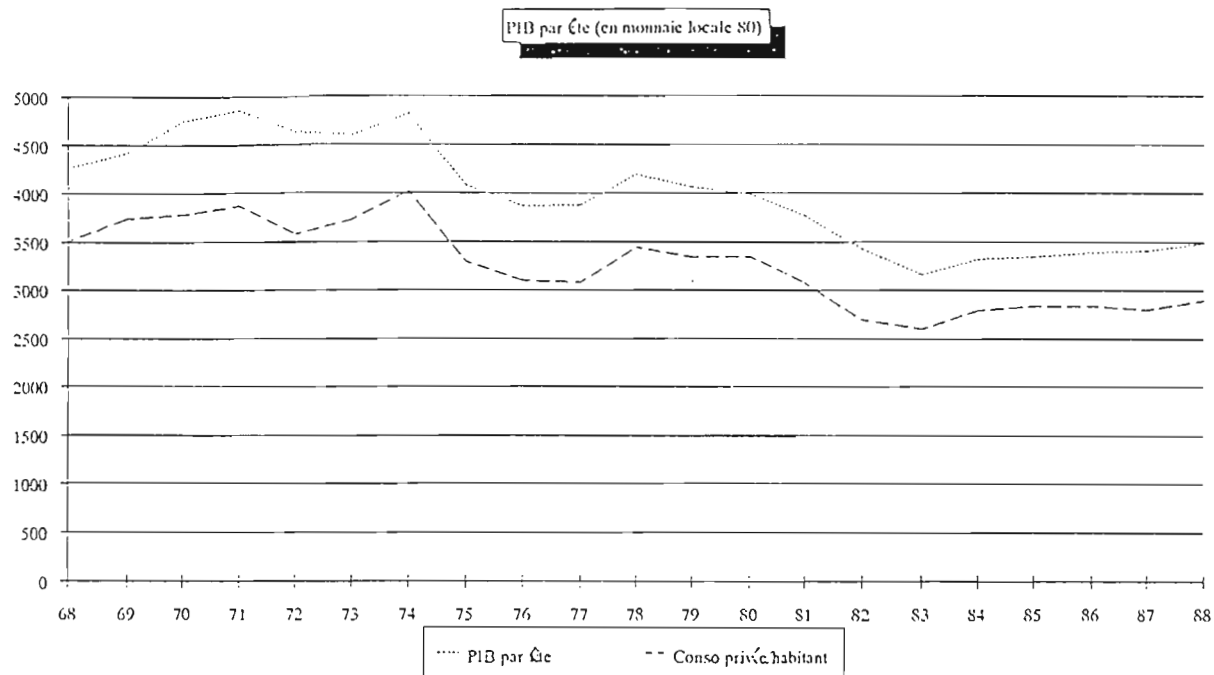
(27): Ce calcul pose la question cruciale du choix délicat de la pondération des partenaires commerciaux (basée sur les importations du Ghana), dans la mesure où le Ghana a connu des dévaluations en 1967, 1972, 1978, 1981 et 1983 qui ont sans aucun doute fortement modifié la structure des importations par provenance.

CONCLUSION TEMPORAIRE.

L'ambition de ce document s'arrête aux constats macro-économiques superficiels qui viennent d'être dressés. Au Ghana encore plus qu'ailleurs, il est difficile de faire la part de l'économique et du politique, notamment dans une analyse rétrospective. Il reste qu'à travers les turbulences, de nombreuses réalités persistent, qui montrent une certaine reproduction des problèmes qui se posaient déjà dès après l'indépendance. En ce qui concerne l'évolution depuis 1983, nous avons vu que si la stabilisation avait porté ses fruits, en faveur du rétablissement de l'équilibre budgétaire, de la relance des exportations, et aussi du petit secteur manufacturier, elle n'a fait aussi que rétablir des conditions comparables, au moins en apparence, à celles qui prévalaient avant les années 1970. De fait, l'aspect structurel de l'ajustement du même nom est assez peu visible dans les données utilisées. La diversification des exportations, une plus grande part de l'épargne et de l'investissement privés dans l'accumulation nationale restent deux objectifs lointains. On distingue encore mal sur quelles filières de production ces objectifs pourraient reposer. Enfin, et outre la baisse tendancielle du prix du cacao, deux nouveaux éléments de déséquilibre risquent de grever les perspectives économiques du pays: la persistance d'une forte inflation, et un poids croissant de l'endettement.

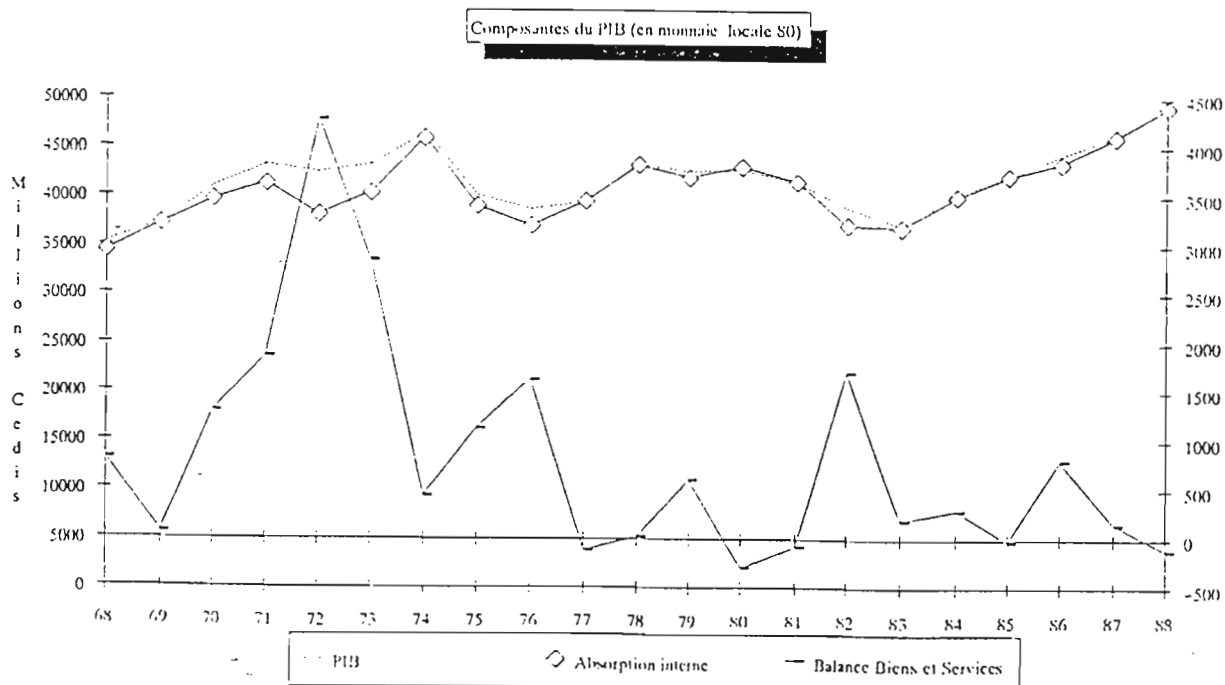
ANNEXE: GRAPHIQUES ET TABLEAUX.

1. Le PIB et les Composantes de la Demande.

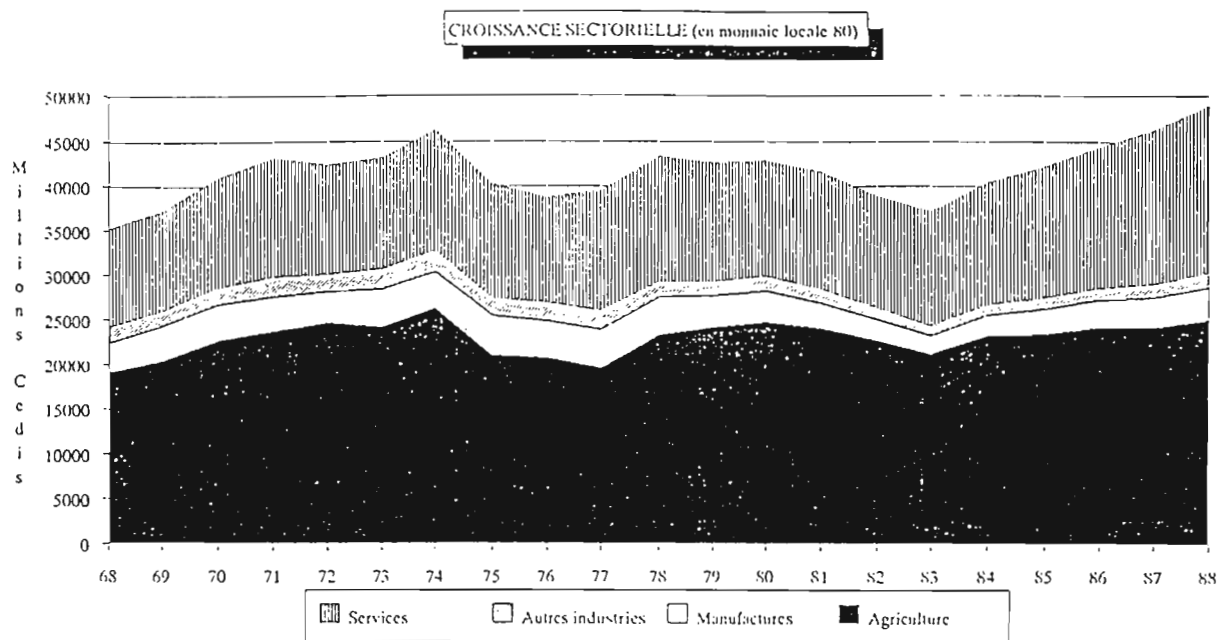


Taux de croissance par emploi et par sous périodes

	68/74	74/83	83/88
PIB	4,59%	-2,45%	5,53%
Absorption :			
Consommation des ménages	4,82%	-2,40%	5,68%
Consom. des Administrations	4,83%	-2,66%	5,75%
Investissement Brut	2,15%	4,11%	1,94%
Exportations	7,43%	-9,25%	12,78%
Importations	-0,65%	-11,41%	16,69%

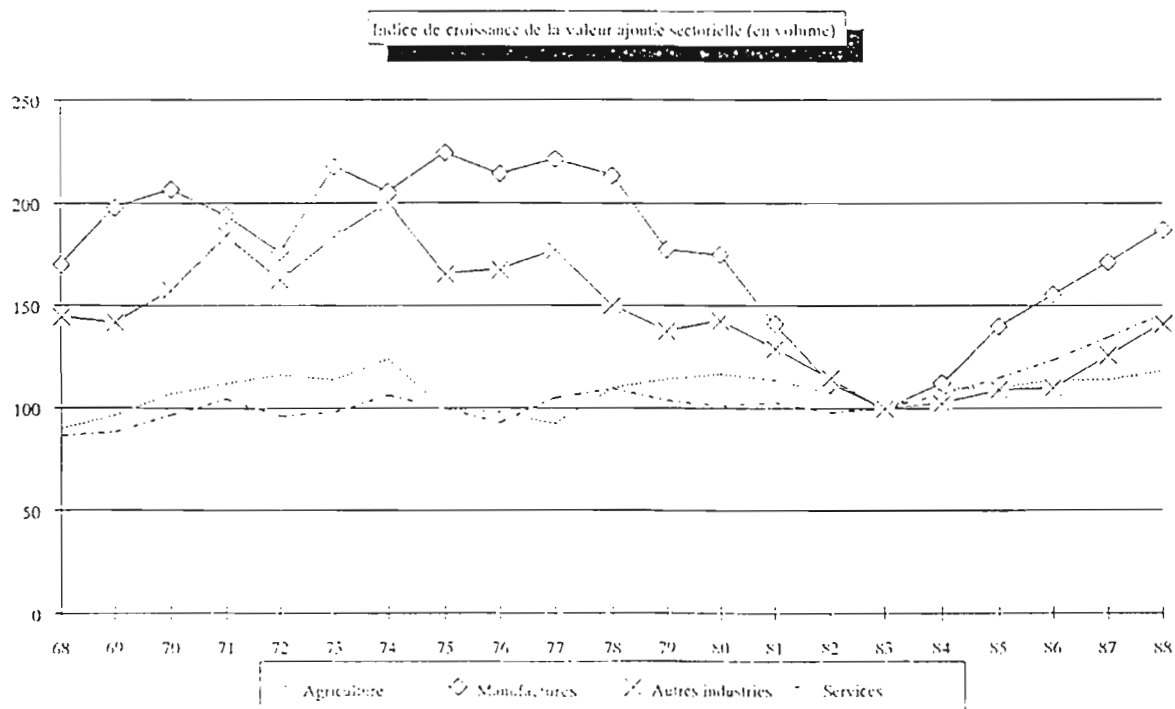


2. La Croissance sectorielle.

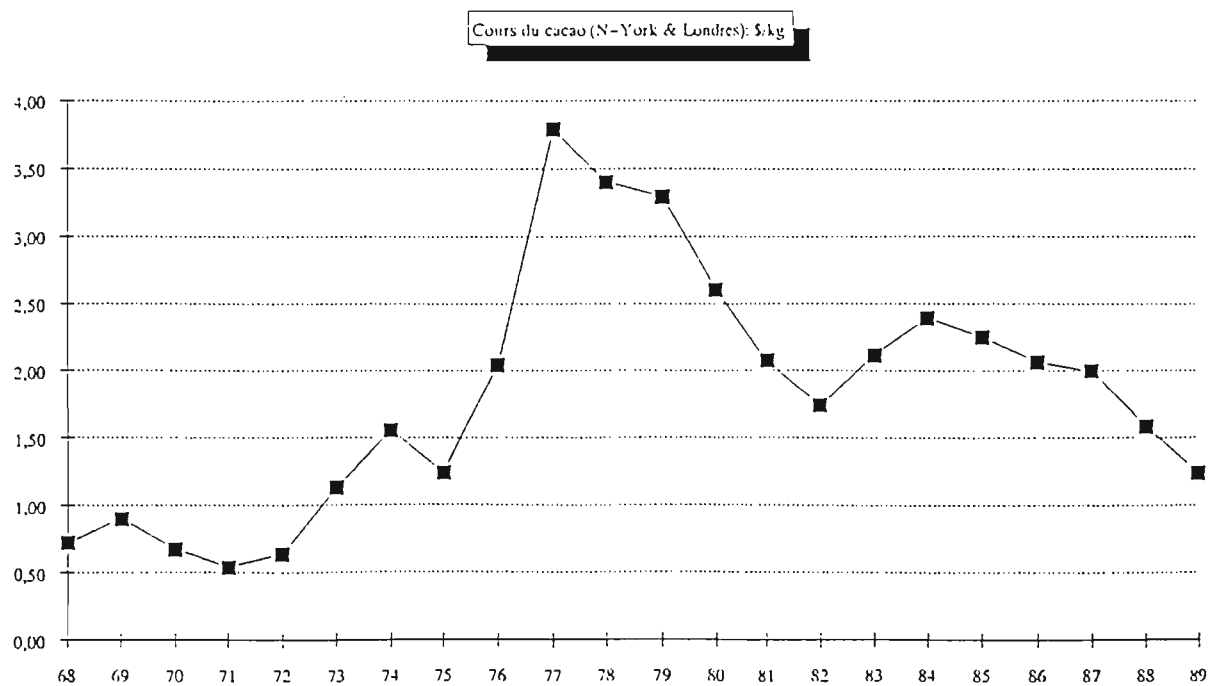
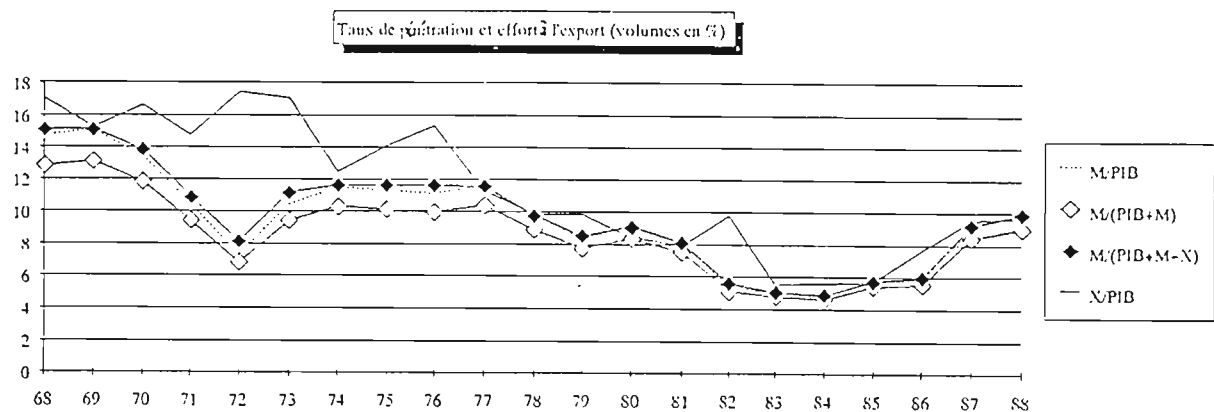
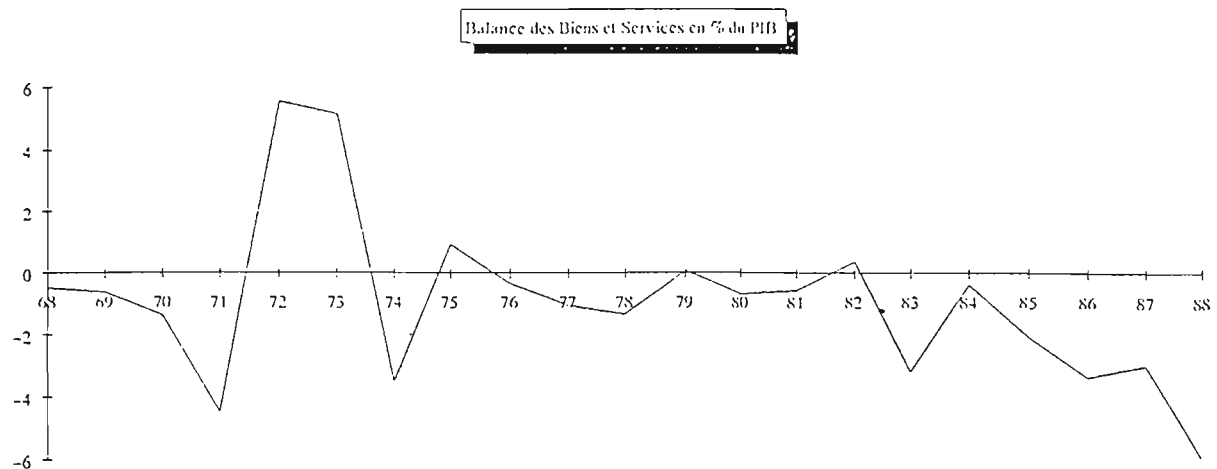


Taux de croissance sectoriels par sous-périodes (en volume 100=80)

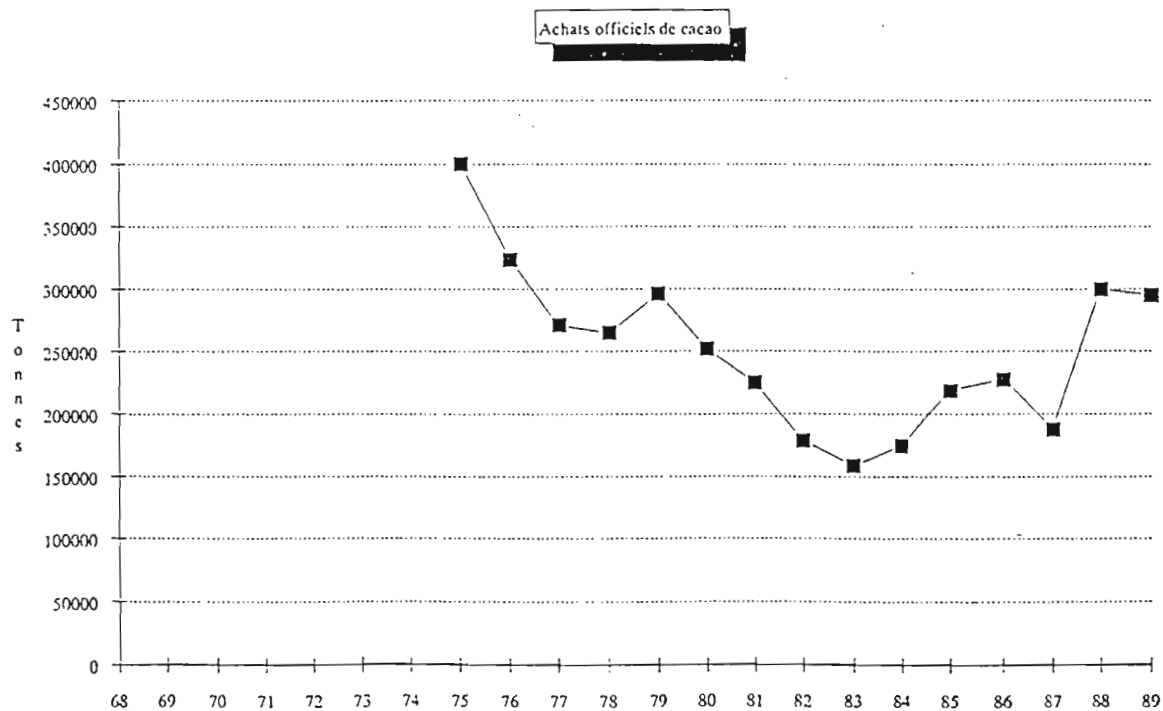
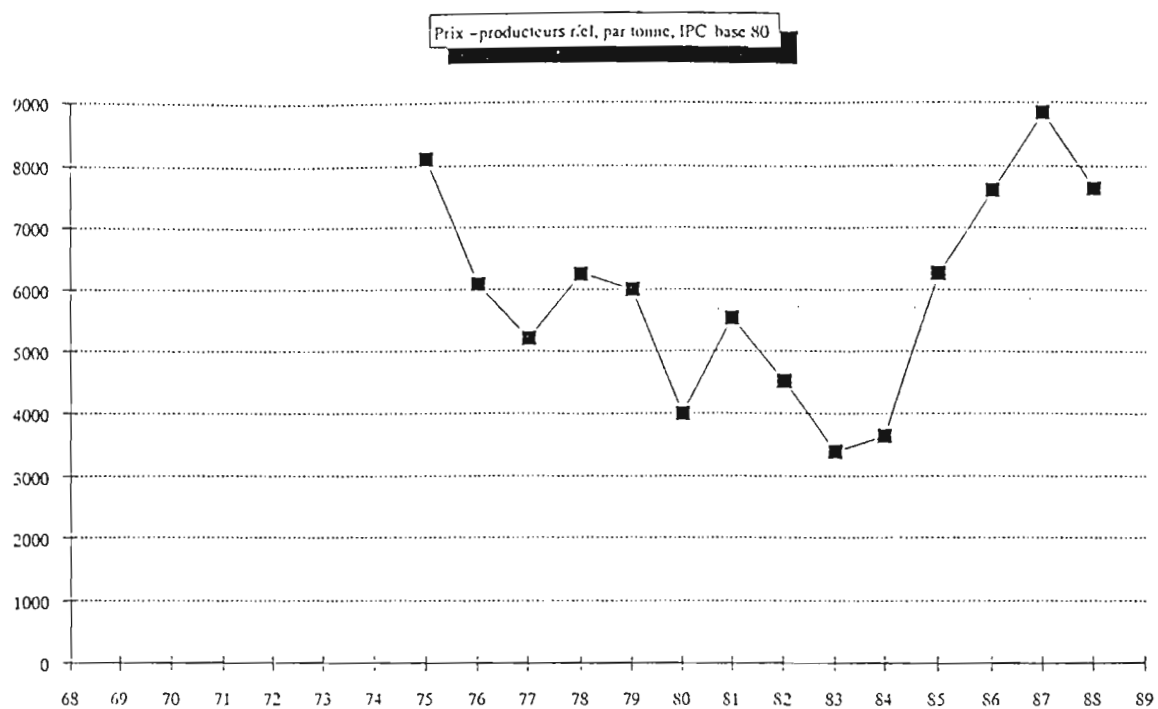
	68/74	74/83	83/88
PIB	5%	-2%	6%
Agriculture	5%	-2%	3%
Manufactures	3%	-8%	13%
Autres industries	5%	-8%	7%
Services	3%	-1%	7%



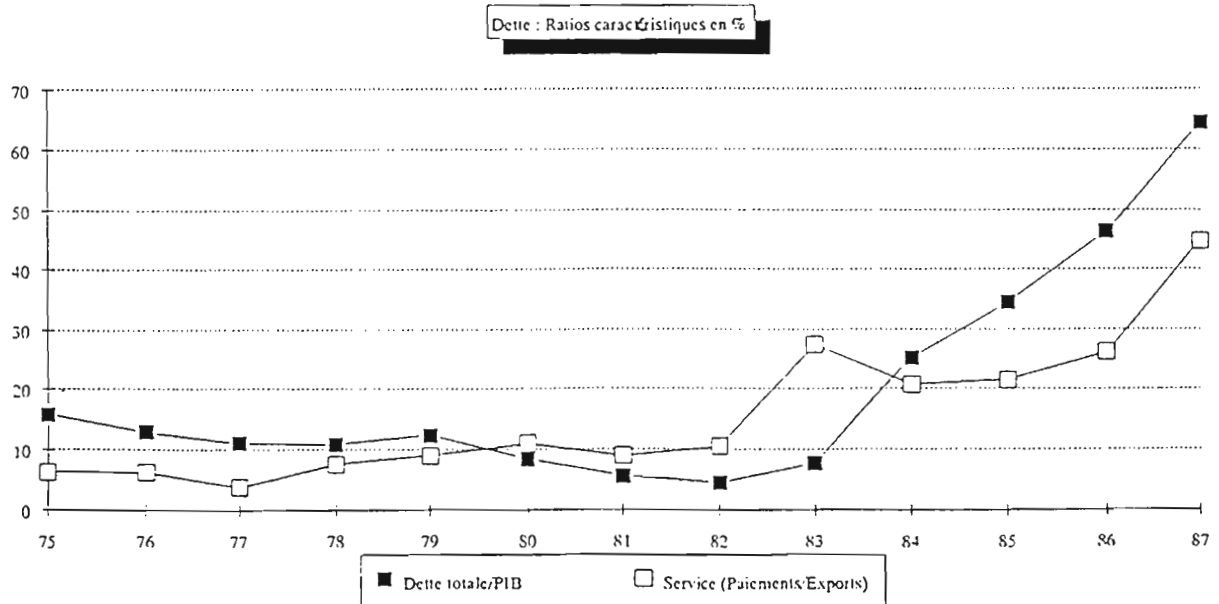
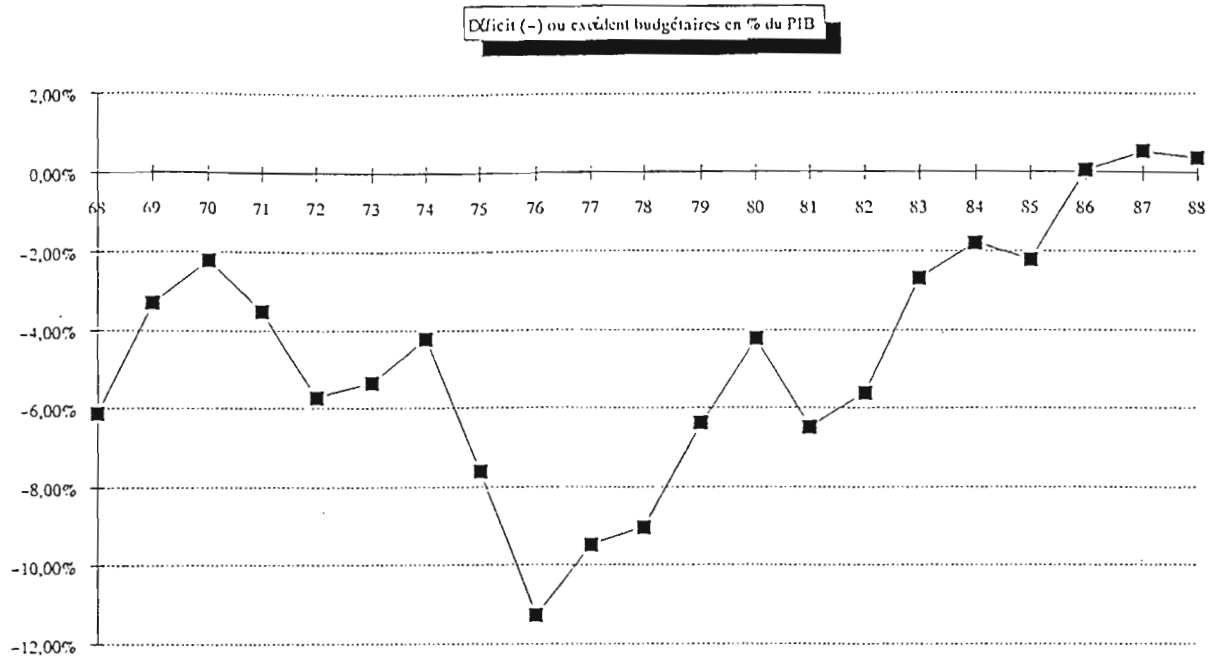
3. Les Echanges et le cacao (1).



4. Le cacao (2).



5. Finances publiques et Dette.



6. Inflation et Taux de change.

